

AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO: AS IDÉIAS AGRÍCOLAS DE RAÚL PREBISCH

Joaquim Miguel Couto¹
Ana Cristina Lima Couto²

Resumo

O objetivo desse artigo é expor e analisar as idéias do economista argentino Raúl Prebisch sobre a agricultura e o seu papel no desenvolvimento econômico da América Latina. Busca-se desfazer a falsa impressão de que Prebisch e a CEPAL negligenciavam a importância da agricultura no processo de desenvolvimento. Ao analisar os textos de Prebisch na CEPAL percebe-se claramente que a indústria e a agricultura deveriam caminhar juntas, pois existia uma estreita interdependência entre ambas. No entanto, como a América Latina já era uma região agrícola, era necessário defender também o crescimento da atividade industrial. E mais, Prebisch acreditava que o elemento dinâmico da economia era a indústria: um aumento na atividade industrial fomentava a atividade primária, e não o contrário. O desenvolvimento industrial atuava de duas formas: demanda de matérias-primas e alimentos, e também, absorção da mão-de-obra excedente da produção primária.

Palavras-chave: Prebisch; Agricultura; Desenvolvimento; CEPAL.

Abstract

The objective of this paper is to present and analyze the ideas of the Argentinean economist Raúl Prebisch about agriculture and its importance to the economic development of Latin America. The intention is to unmake the false impression that Prebisch and the CEPAL didn't give importance to the agriculture in the process of development. Analyzing the papers of

Prebisch when he was in CEPAL was verified clearly that the industry and the agriculture should be together, because there's a strong interdependence between both sectors. However, like Latin America already was an agricultural region it was necessary to protect too the growth of the industrial activity. And more, Prebisch believed that the dynamic element of the economy was the industry: the rise in the industrial activity foment the primary activity, and not the contrary. The industrial development acts by two ways: by demanding inputs and foods, and by absorbing the exceeding workmen of the primary production.

Key-Words: Prebisch; Agriculture; Development; CEPAL.

JEL: B310; B300; B190.

Introdução

Ainda com certa frequência, a CEPAL e o seu principal teórico, o economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986), são acusados por certos pensadores de terem negligenciado a importância da agricultura para o desenvolvimento econômico da América Latina. Segundo esses teóricos, Prebisch e a CEPAL, ao terem defendido a industrialização como o principal meio para atingir o desenvolvimento da região, deixaram o crescimento da atividade agrícola num segundo plano, ou, simplesmente, menosprezaram a importância do setor.

Esse artigo tem por objetivo desfazer essa acusação, enfatizando o papel dado por Prebisch para a agricultura ao longo de sua extensa produção bibliográfica. Ao analisar seus textos na CEPAL percebe-se claramente que a indústria e a agricultura deveriam caminhar juntas, pois existia uma estreita interdependência entre ambas. No entanto, como a América Latina já era uma região agrícola, era necessário defender também o crescimento da atividade industrial. E mais, Prebisch acreditava que o elemento dinâmico da economia era a indústria: um aumento na atividade industrial fomentava a atividade primária, e não o contrário. O desenvolvimento industrial atuava de duas formas: demanda de matérias-primas e alimentos, e também, absorção da mão-de-obra excedente da produção primária.

Para atingir nosso objetivo, dividimos esse artigo em seis partes. A primeira trata do período em que Prebisch estava exercendo cargos no governo argentino. Nessa fase, conheceu, na prática, os problemas da agricultura de seu país. A segunda, abarca o período em que Prebisch estava trabalhando na CEPAL (1949 a 1963). Foi nessa época que surgiu sua teoria da deterioração dos termos de intercâmbio. A terceira parte traz as posições do economista argentino durante sua passagem pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

¹ Doutor em Ciências Econômicas pela UNICAMP e professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: miguelcouth@bol.com.br ou jmcouth@uem.br.

² Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia e professora-assistente do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: aclcouth@uem.br.

to (UNCTAD), entre os anos de 1963 a 1969. Neste período, combateu o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. A quarta parte nos remete às idéias de Prebisch desenvolvidas no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), entre os anos de 1969 e 1972. Destaca-se sua firme insistência na defesa da reforma agrária na América Latina. A quinta parte refere-se aos artigos publicados por Prebisch durante sua permanência na *Revista de la CEPAL*, no cargo de Diretor Geral (1976-1986). Nesse período final de seu pensamento, o autor defendeu a existência da deterioração dos preços dos produtos primários em relação aos produtos industriais e criticou o protecionismo agrícola dos Estados Unidos e da Europa. A sexta, e última parte, é reservada às conclusões baseadas nos itens anteriores.

Os primeiros passos³

O primeiro contato prático de Prebisch com a agricultura ocorreu em 1923 (um ano após formar-se em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires). Prebisch foi convidado pelo Ministro da Fazenda da Argentina para viajar até a Austrália e Nova Zelândia visando estudar o imposto de renda em países agrícolas (como a Argentina). Como resultado de suas pesquisas agrícolas no exterior, Prebisch ingressou no Ministério da Agricultura, onde trabalhou no exame dos processos de distribuição fiscal da terra, paralisados há mais de quarenta anos.

Em 1925, foi aprovado no concurso para subdiretor na Direção de Estatística, deixando o ministério. Mesmo assim, acompanhou naquele ano o presidente da Sociedade Rural da Argentina em sua visita aos Estados Unidos para protestar contra o protecionismo agrícola daquele país. Nesta fase, Prebisch tratou pela primeira vez da deterioração dos preços de intercâmbio, porém ainda não tinha uma explicação teórica sobre o assunto.

Depois de uma passagem de 18 meses como subsecretário do Minis-

tério da Fazenda (1930-1931), tornou-se, em 1933, assessor do ministro da Fazenda e do ministro da Agricultura, simultaneamente. Elaboram o Plano de Ação Econômica Nacional para lutar contra a terrível crise por que passava a Argentina. O ponto mais importante deste Plano foi a criação da Junta Reguladora, que comprava todo o grão produzido, a um preço mínimo fixado. Outra medida foi restringir a oferta de produtos exportáveis para não deteriorar os seus preços no exterior. Este seria o seu último contato direto com a política agrícola, pois, no ano seguinte, assumiria a Direção Geral do Banco Central da República Argentina, cargo que ocuparia ininterruptamente por oito anos (1935-1943).

Pelo relato acima, pode-se perceber que Prebisch se defrontou com problemas agrícolas logo no início de sua carreira. O trabalho frente a problemas concretos tornou-o um homem de ação. Mas admitia, entretanto, que sentia, cada vez mais, a necessidade do apoio constante da teoria econômica para explicar e trabalhar sobre os problemas da realidade. Apesar desta fé ter se transformado em convicção, Prebisch se mostrava descontente com a teoria econômica daqueles anos de 1930. Para ele, a teoria econômica tinha envelhecido como um antigo mapa, fazendo-se necessário uma tarefa de revisão para acentuar seus grandes acertos e corrigir seus muitos erros. Esta crítica abarcava tanto o padrão-ouro como também o protecionismo, o livre câmbio, a livre concorrência reguladora e muitos outros pontos defasados.

Dessa forma, logo após deixar suas funções no governo argentino (1943), Prebisch retornou à Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires, onde se concentrou em

entender teoricamente a sua experiência prática anterior. No entanto, em 1948, o General Perón forçou o seu exílio, e Prebisch acabou aceitando o convite para trabalhar na CEPAL.⁴

A CEPAL e o desenvolvimento econômico

Prebisch iniciou seu caminho cepalino orientado por uma idéia própria de desenvolvimento econômico, que manterá sem grandes mudanças em todos os seus trabalhos posteriores. Essa idéia enxergava a industrialização dos países latino-americanos como o melhor caminho para atingir o desenvolvimento.⁵

Para justificar a industrialização da América Latina, Prebisch questionava a validade da divisão internacional do trabalho. Esta divisão só teria validade para as nações da periferia do capitalismo caso o progresso técnico fosse repartido entre todos os países do globo, e não apenas entre os países industriais. Por não ocorrer esta distribuição do progresso técnico, a América Latina deveria caminhar para a industrialização, sem, contudo desprezar a sua agricultura: "A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária" (PREBISCH, 1949, p. 100).

De acordo com os pressupostos da divisão internacional do trabalho, o progresso técnico era mais acentuado na indústria do que na produção primária. O progresso técnico, ao aumentar a produtividade, tenderia a reduzir o preço dos produtos industriais em relação aos produtos agrícolas. Dessa forma, haveria uma melhora na relação de preços em favor da produção primária. Ocorrendo isto, os países periféricos estariam aproveitando o progresso técnico dos centros, não havendo nenhu-

³ Os parágrafos dessa primeira parte estão baseados em Magariños (1991) e Gonzalez & Pollock (1991).

⁴ A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) foi criada em fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Sua sede fica na cidade de Santiago (Chile). O objetivo da Comissão é realizar estudos visando o desenvolvimento econômico da região.

⁵ Sua idéia de desenvolvimento estava amparada numa formulação teórica denominada "sistema centro-periferia". Por centro, Prebisch designava os países ricos e industrializados do ocidente, exportadores de bens industriais e importadores de alimentos e matérias-primas. Já por periferia, seriam os países subdesenvolvidos de produção primária, como todos os países latino-americanos.

“... por que os preços dos produtos industriais dos centros não baixaram em relação aos produtos primários, dada a maior produtividade dos primeiros? ”

ma razão para se industrializarem. Mas “os fatos” não estavam justificando esse pressuposto da divisão internacional do trabalho, e Prebisch desmente-o com base nos dados organizados pelas Nações Unidas referentes a relação de preços de intercâmbio entre produtos primários e produtos industriais. Os dados indicavam que a relação de preços vinha se movendo contra a periferia, não refletindo, portanto, a queda nos custos dos produtos industriais, provenientes do aumento de sua produtividade. Entre os períodos de 1876/80 e 1946/47, houve uma deterioração dos preços dos produtos primários de 31,3% em relação aos produtos industriais importados. No período da grande depressão (1931/35), a deterioração chegou a 38%.

Surgia, então, a pergunta: por que os preços dos produtos industriais dos centros não baixaram em relação aos produtos primários, dada a maior produtividade dos primeiros? A resposta dada por Prebisch para a queda da relação de preços contrária a periferia divide-se em duas causas: o movimento cíclico da economia e a elasticidade-renda da demanda (Ibid., 1949, 1950, 1951, 1954).

Na fase ascendente do ciclo econômico, os preços dos produtos primários subiam mais do que os preços dos produtos industriais; em compensação, no período minguante do ciclo, os preços dos produtos primários reduziam-se mais do que os preços dos produtos industriais. Se os preços subissem e descessem na mesma intensidade, não haveria piora na relação de preços. Porém, a

baixa dos preços primários era maior do que a do ciclo anterior, piorando progressivamente a relação de preços com o passar dos ciclos. A razão apontada por Prebisch para esta piora dos preços eram os salários dos centros industriais. Esses salários eram mais rígidos a uma baixa na minguante cíclica por causa de sua organização sindical, em comparação com a desorganização sindical da periferia (que era impotente para manter os salários no mesmo nível da crescente cíclica, principalmente no campo):

A maior capacidade das massas, nos centros cíclicos, para conseguir aumentos de salários na crescente e defender seu nível na minguante, e a atitude desses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, para deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando a comprimir suas rendas mais intensamente que nos centros, explicam porque as rendas destes tendem persistentemente a subir com mais força que nos países da periferia, segundo torna-se patenteado na experiência da América Latina (Ibid., 1949, p. 114).

Mais adiante, Prebisch completava este raciocínio dizendo que como “(...) os preços não seguem a produtividade, a industrialização é o único meio que dispõe os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico” (Ibid., p. 115).

Segundo Prebisch, o progresso técnico só penetrou nas atividades de exportação da periferia, cabendo à indústria a missão de absorver as sobras de mão-de-obra que a agricultura descartava pela sua mecanização. Foram as duas guerras mundiais e a recessão dos anos de 1930 que viabilizaram a industrialização na América Latina, dada a dificuldade para importar.

Já a outra causa da deterioração dos preços dos produtos primários, a elasticidade-renda da demanda, era explicada por Prebisch, em 1951, da seguinte maneira: à medida que

crescia a renda, diminuía a demanda relativa por bens primários e aumentava a de bens industriais. O exemplo é claro: a cada aumento de 1% na renda por habitante nos Estados Unidos, a importação de produtos primários crescia apenas 0,66%, enquanto que na América Latina a demanda por produtos industriais aumentava 1,58%: “É, pois impressionante a disparidade entre as elasticidades-renda da demanda. Para corrigir os efeitos desta disparidade não há outro caminho do que promover a produção industrial nos países periféricos, já que estes não podem obter todos os bens industriais que necessitam em troca de suas exportações” (Ibid., 1954, p. 367). A própria evolução da técnica fazia com que diminuísse a demanda por produtos primários nos centros industriais, seja pela substituição por produtos sintéticos ou pela melhoria na racionalização da produção. Além disto, estes centros usavam de proteção aduaneira para os seus próprios produtos primários.

Na visão de Prebisch, o elemento dinâmico da economia era a indústria: um aumento na atividade industrial fomentava a atividade primária, e não o contrário. O desenvolvimento industrial atuava de duas formas: demanda de matérias-primas e alimentos, e também, absorção da mão-de-obra excedente da produção primária.

Apesar do acento na industrialização, Prebisch não descartava a importância da agricultura, tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo. Criticava a posse do solo e o enriquecimento dos proprietários de terras.⁶ Em uma série de cinco conferências, realizadas no Centro Latino-Americano de Capacitação em Planos e Projetos Agropecuários, em outubro de 1951, Prebisch mostrou esta faceta pouco conhecida de seu pensamento. Diz, nestas conferências, que existe uma íntima relação entre o desenvolvimento da agricultura e o da indústria, não cabendo sacrificar a agricul-

⁶ “O nível relativamente baixo dos salários na produção primária tem sido compatível com o forte crescimento da renda da terra, em vantagem de certos grupos sociais” (PREBISCH, 1950, p. 213).

tura em favor da indústria: “Existe uma estreita interdependência entre ambas as produções que impede que uma delas desenvolva-se mais rapidamente que a outra” (PREBISCH citado por CATTANEO, 1991, p. 156). Afirmava que o desenvolvimento da técnica agrícola havia sido o resultado de um processo de socialização da investigação tecnológica nos grandes centros, onde o empresário individual tinha escassa participação. Sustentava, também, que os objetivos de um programa agrícola não poderiam fazer-se independentemente dos objetivos de um programa econômico geral. Destacava a neutralidade que deveriam ter esses planos de desenvolvimento, com o objetivo de despojá-lo de qualquer possível qualificação ideológica. Ainda nestas conferências, em relação a deterioração dos termos de intercâmbio, afirmava:

(...) eu não estou estabelecendo neste momento nenhuma teoria geral sobre os termos de intercâmbio, senão explicando um mecanismo simples, sem o qual não seria possível compreender o problema dos termos de intercâmbio (...) Não tenho formulado lei imanente de nenhuma natureza, Senão que simplesmente tenho chamado a atenção sobre um fenômeno que tem ocorrido em um período determinado de tempo sob o fluxo de certas forças (Ibid., p. 159).

A mecanização da agricultura era encarada por Prebisch pela ótica do emprego: “(...) dada a abundância de potencial humano na terra e a escassez de capitais, a mecanização deveria ser em todo caso objeto de cuidadosa atenção nos programas de desenvolvimento econômico (...)” (PREBISCH, 1951, p. 292). Ou seja, a mecanização geraria desemprego caso não houvesse outro setor capaz de reempregar a mão-de-obra poupada no campo, além da possibilidade de deteriorar os preços internacionais em razão do aumento da produtividade. A concentração da terra em poucas mãos era vista por Prebisch como um problema que os programas de desenvolvimento da América Latina não poderiam descartar.

Percebe-se, portanto, que Prebisch defendia a industrialização em razão da incapacidade da agricultura em absorver o crescimento da população ativa, bem como da existência da deterioração dos termos de troca (que gerava desequilíbrios externos nos países de produção primária). Sublinhava, no entanto, que enquanto o crescimento da atividade exportadora primária fosse suficiente para absorver a população ativa e permitir as importações de bens industriais, sem causar desequilíbrios do balanço de pagamentos, a proteção a favor da atividade industrial não caberia, sendo um crime contra o comércio internacional.

Foi a partir de 1961, que Prebisch passou a defender, de forma clara, a reforma agrária na América Latina. Esta era inadiável. Ressaltava que a grande disparidade de rendas dos países da América Latina proveio, primeiro, da concentração das terras, e depois do excessivo protecionismo industrial, da restrição à concorrência, da inflação e da intervenção do Estado. Segundo Prebisch, existia uma estreita interdependência entre terra e desenvolvimento econômico:

O regime prevalecente de posse da terra na maior parte dos países da América Latina é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico (...). O regime de posse da terra se caracteriza por uma extrema desigualdade na distribuição da terra e da renda que desta deriva. Uma quantidade relativamente escassa de grandes proprietários abarca a maior parte da terra produtiva e o resto dela se distribui numa infinidade de pequenas e medianas propriedades, geralmente insignificantes para uma exploração racional (Ibid., 1961, p. 95).

A terra acabava servindo como defesa da inflação e como meio de escapar do imposto de renda progressivo. Isto fazia com que seu preço aumentasse acima do seu imediato rendimento, ficando inacessível a quem queria comprá-la para o uso produtivo. O crescimento demográfico complicava ainda mais o problema, ao aumentar a procura por novas terras para cultivo.

“... foi o privilégio da posse da terra que contribuiu para a concentração da riqueza e da renda na América Latina.”,

Para Prebisch, era necessária a ação do Estado para redistribuir a terra e difundir a técnica e o capital. A redistribuição da terra visava: a) aliviar as tensões sociais, com uma melhor distribuição da propriedade e da renda, b) aumentar a produtividade, criando condições favoráveis a mecanização. No entanto, a mecanização seria limitada pela capacidade do sistema em absorver o excedente de mão-de-obra e o crescimento da oferta de produtos.

Dizia que o imposto, como meio de promover a reforma agrária, poderia provocar a utilização racional da terra ou sua transferência para outras mãos, mas também poderia levar à mecanização e dispensa de mão-de-obra. Portanto, a redistribuição direta da terra era o melhor caminho para a reforma agrária. Por sua vez, esta reforma deveria fazer parte de um plano geral de desenvolvimento econômico.

Em seu livro de 1963 (*Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*), Prebisch apontava três obstáculos ao desenvolvimento econômico da América Latina: 1) a estrutura social; 2) a estrutura do intercâmbio internacional (vide a elasticidade-renda da demanda); 3) o estrangulamento interno, cujo ponto principal era a produção agrícola (regime de posse do solo, difusão da técnica e precariedade de inversões). Reafirmava que foi o privilégio da posse da terra que contribuiu para a concentração da riqueza e da renda na América Latina. Por isto, a reforma agrária se fazia inadiável.

De acordo com Prebisch, mesmo com toda a transformação porque passou a América Latina nos anos de 1930, a terra ainda continuava sendo um obstáculo ao desenvolvimento.

to. A produção agrícola da América Latina cresceu a média anual de 2,6% nas décadas de 1940 e 1950, superando em apenas 0,2% ao ano o crescimento da população; porém o consumo vinha crescendo a 3,7% ao ano. A diferença vinha sendo coberta com importações, às custas das exportações. Fazia-se urgente aumentar a produção agrícola através do melhor aproveitamento das terras já cultivadas, ao invés de abrir novas terras de cultivo. Não se podia perder de vista, no entanto, que a mecanização da agricultura deveria aumentar o rendimento da terra, antes que economizar mão-de-obra. Cabia ao Estado a investigação tecnológica a este respeito. Além disso, o Estado deveria socializar a técnica e estimular a iniciativa individual a utilizá-la, como foi feito nos Estados Unidos. Detalhe importante, apontado por Prebisch, era não deixar a produção agrícola superar a oferta, o que deterioraria a relação de preços. Listava, ainda, três fatores que estavam influenciando contra o desenvolvimento agrícola: a relação de preços, o custo da distribuição dos produtos agrícolas e o pouco incentivo às inversões.

Nesse seu famoso livro, Prebisch voltava a explicar os motivos que levavam a deterioração dos preços de intercâmbio, concentrando sua análise apenas nos últimos 20 anos. A deterioração dos preços dos produtos primários não ocorria apenas na periferia, mas também nos centros. Tanto nos Estados Unidos como na Europa Ocidental, o crescimento da produtividade aumentou a produção acima da demanda, causando uma queda nos preços. Para deter essa deterioração, estes países restringiram suas importações, ampararam preços internos elevados e concederam subsídios às exportações de seus excedentes. Isto acentuava ainda mais o lento crescimento da demanda de exportações agrícolas dos países periféricos.

Para compensar a deterioração, ou seja, a queda nos preços agrícolas, Prebisch propunha criar um imposto de importação sobre os produtos primários consumidos pelos centros industriais (oriundos dos países

periféricos) na mesma proporção da queda dos preços, e que seria transferido aos países produtores. Outra solução seria criar acordos, entre os países produtores da periferia, para defender os preços de suas flutuações e deterioração persistente. No entanto, Prebisch não negava a complexidade destas soluções.

Afirmava ainda, nesta época, que a industrialização dos países periféricos vinha sendo muito combatida nos centros, como também nos próprios países periféricos. Diziam que a industrialização estava querendo substituir a agricultura e que os países periféricos deveriam se concentrar em aumentar a produtividade de sua produção primária. Prebisch rebateu essas críticas, dizendo: "A menos que seja apoiado por um vigoroso processo de industrialização e produtividade crescente na indústria, o avanço técnico na produção primária como alternativa a industrialização - com o fim de melhorar os níveis de vida - será contraproducente, já que os frutos de tal progresso serão geralmente transferidos dos países periféricos ao mundo exterior" (Ibid., 1959, p. 443). E mais, a indústria e outras atividades que viam junto com esta, teriam o papel de absorver a população ativa desocupada pelo progresso técnico na produção primária, pois as atividades exportadoras, devido ao seu lento crescimento, não estavam conseguindo absorver esta população. Portanto, "(...) indústria e progresso técnico na produção primária são aspectos complementares de um mesmo processo" (Ibid., p. 443).

A UNCTAD e a luta comercial

Em 1963, Prebisch deixou a CEPAL para ser nomeado Secretário Geral da UNCTAD.⁷ Visitou, então, uma série de países subdesenvolvidos ao redor do mundo, buscando subsídios para escrever seu *informe* que seria apresentado na Conferência. Esta se realizou no Palácio das Nações, em Genebra, entre março e junho de 1964.

Neste *informe*, intitulado *Nova política comercial para o desenvolvimento*, Prebisch reciclava suas idéias antigas da CEPAL, explicando que o desequilíbrio comercial decorria de dois pontos: a) taxa de crescimento do comércio de manufaturas superior ao de produtos primários, a partir da Grande Depressão; b) deterioração dos termos de intercâmbio. Portanto, os países em desenvolvimento se viam prejudicados no volume físico de suas exportações e no seu preço relativo. Entre 1950 e 1961, enquanto a capacidade para importar da periferia aumentou 3,5% ao ano, em média, as importações cresceram a uma taxa superior (4,6% ao ano).

Prebisch explicava porque as exportações primárias cresciam lentamente (elasticidade-renda da demanda inferior a unidade, proteção e subsídios à exportação nos países centrais, e o surgimento de produtos sintéticos), deteriorando a relação de preços contra a periferia. Relatou que entre 1876 e 1929, o crescimento anual do comércio de manufaturas e de produtos primários era de igual intensidade (2,5% aproximadamente). A partir da Grande Depressão, entretanto, a taxa anual média de crescimento das exportações de manufaturas passou para 3,1% (1928/1960) e a de produtos primários para apenas 1% (excluídos os países produtores de petróleo). Outro fato era o aumento da participação dos países centrais nas exportações de produtos primários: de 47%, em 1950, para 55%, em 1961. Entre 1950 e 1961, a relação de preços de intercâmbio foi desfavorável em 26% para os produtos primários em relação aos produtos manufaturados. Contudo, a relação de preços de intercâmbio entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, levando-se em conta produtos primários e industriais, deteriorou "apenas" 17%.

Segundo Prebisch, a produção primária possuía três grandes falhas no nível internacional: a questão dos preços, o acesso aos mercados dos

⁷ A UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) foi criada pelas Nações Unidas em 1963, tendo como princípio de que o crescimento do comércio internacional era um dos principais instrumentos para o desenvolvimento econômico.

países industriais e os excedentes agrícolas. Para manter ou elevar os preços dos produtos primários era necessário a regulação da oferta de acordo com as quotas de importação impostas pelos países centrais, bem como convênios que estabelecessem preços mínimos internacionais dos produtos primários. No entanto, ter-se-ia que tomar o cuidado para que estes preços mais altos no comércio internacional não intensificassem a produção agrícola.

Quanto a proteção dos países desenvolvidos, eram necessárias três medidas: a) exigir o cumprimento dos acordos de acesso aos mercados, através da eliminação de impostos e tarifas; b) estabelecer metas quantitativas de importação; c) desestimular as produções agrícolas ineficientes nestes países desenvolvidos.

Sobre o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio, criado em 1947 e substituído pela OMC, em 1995), Prebisch enumerou cinco pontos negativos e sugeriu a criação de uma nova organização de comércio internacional que pudesse corrigir as falhas do GATT e aplicasse o tipo de política agrícola que saísse da conferência da UNCTAD. Esta nova organização deveria ter "(...) uma secretaria intelectualmente independente e com faculdade e aptidão para apresentar iniciativas aos governos dentro do quadro das Nações Unidas (...)"(Ibid., 1964, p. 334).

As cinco falhas do GATT, apontadas por Prebisch, eram: a) a instituição estava longe de ter universalidade, pois tinha apenas 61 membros diretos; b) tratava o comércio internacional sem levar em consideração os problemas do desenvolvimento econômico; c) ocupava-se mais dos problemas do comércio dos países desenvolvidos do que em relação aos países em desenvolvimento; d) não coordenava o comércio bilateral; e) o comércio de produtos primários se negociava à margem do GATT. Afirmava Prebisch, em tom provocativo, que o GATT "(...) não é uma entidade abstrata de vida própria e independente. É o que os governos têm querido que fosse"(Ibid., p. 269).

Em 1968, ocorreu a segunda Conferência da UNCTAD, em Nova Delhi, onde Prebisch apresentou o texto intitulado *Para uma estratégia global de desenvolvimento*. Voltava a demonstrar a tendência ao desequilíbrio externo dos países em desenvolvimento, pleiteando medidas que já haviam sido levantadas em 1964: remoção das travas às exportações de produtos primários e acordos de estabilização internacional de seus preços. Desiludido com o que presenciava na realidade, afirmava: "É certo que os centros industriais estão dependendo cada vez menos dos produtos primários da periferia, como demonstra o impressionante descenso relativo do comércio exterior desta no quadro mundial. Desgraçadamente não se discernem perspectivas de modificar esta tendência"(Ibid., 1968, p. 419). Frustrado com os resultados práticos alcançados pela UNCTAD, Prebisch deixou a instituição após a conferência de Nova Delhi.

O ILPES e a transformação da estrutura agrária

Após deixar a UNCTAD, em 1969, Prebisch voltou a Santiago e assumiu a direção do ILPES.⁸ Escreveu, nesta fase, o livro *Transformação e desenvolvimento. A grande tarefa da América Latina*, publicado em 1970.

Neste livro, Prebisch explicava de forma detalhada os prejuízos causados pela concentração das terras em poucas mãos na América Latina. Seus parágrafos mais importantes merecem ser totalmente descritos:

É fato conhecido que a detenção da terra em poucas mãos e a proliferação do minifúndio representam na América Latina um fenômeno secular, que conspira contra o progresso técnico e o bom aproveitamento do potencial produtivo do solo, além de ser fator importante de disparidade social. E ainda mais, quando a técnica conseguiu penetrar nestas formas anacrôni-

cas de posse da terra - como ocorreu em atividades exportadoras e está ocorrendo agora na agricultura de consumo interno - geralmente não conseguiu dissolvê-las: antes pelo contrário, contribuiu para o seu fortalecimento. É na verdade paradoxal que o progresso técnico leve, nestes casos, a reforçar as formas tradicionais de concentração. Mesmo nos países onde se tinha redistribuído a terra, nota-se certa propensão à aglutinação em grandes propriedades de superfícies pequenas e médias. Não se poderia desconhecer a importância deste processo do ponto de vista da eficácia produtiva, mas também não caberia negar seus efeitos sobre a concentração da propriedade e o agravamento das disparidades sociais.

É bom esclarecer. O progresso técnico - pela mecanização ou pela introdução de formas de produzir que intensifiquem o rendimento por unidade de superfície - aumenta o produto per-capita na agricultura. Isto não significa que cresça correlativamente a renda das massas que trabalham na terra; antes pelo contrário, se a mão-de-obra é abundante e a terra está em poucas mãos, o fruto do progresso técnico tende neste caso a se incorporar à renda do solo e a elevar assim seu valor, na medida em que não seja captado pelo lucro empresarial.

Por outro lado, o intenso crescimento da força de trabalho facilita de forma considerável esta apropriação dos frutos do progresso técnico pelo dono da terra. E quanto mais se acentua este fenômeno, tanto mais difícil tornar-se o acesso das massas camponesas à maior quantidade de terra de que precisaria para participar daqueles frutos (Ibid., 1970, p. 194).

Segundo Prebisch, a industrialização que seguiu a Grande Depressão não destruiu essa estrutura agrária, e nem a estrutura tradicional do comércio exterior (exportação de produtos primários e importações de bens manufaturados).

Ainda neste livro, a mecanização da agricultura era tratada com gran-

⁸ O ILPES (Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social) havia sido criado em abril de 1961 pela Assembleia Geral das Nações Unidas por iniciativa da CEPAL. Visava ministrar cursos de capacitação em desenvolvimento econômico para economistas oriundos dos países latino-americanos. Iniciou suas atividades em julho de 1962. O ILPES é uma instituição pertencente ao "sistema CEPAL".

de preocupação. Essa mecanização não deveria seguir a lógica do capital, mas o interesse da sociedade como um todo:

É um dos casos em que o cálculo do empresário agrícola costuma entrar em conflito com os interesses da coletividade no seu conjunto. A mecanização baixa os custos ao reduzir a quantidade de mão-de-obra e aumenta os lucros e a renda do solo. É econômica, do ponto de vista do empresário individual; mas se a força de trabalho assim desalojada não encontra emprego e vai piorar a ociosidade nas cidades, qual é a vantagem social da mecanização? O mais sério é que as vezes ela é estimulada artificialmente: reduzem-se ou eliminam-se as taxas alfandegárias e as restrições de importação, oferecem-se franquias fiscais, outorgam-se privilégios creditícios. O que parece ser plausível, individualmente falando. Mas, é compatível com o interesse coletivo? (Ibid., p. 92).

A revista da CEPAL e a defesa das antigas idéias

Em 1972, Prebisch se aposentou das Nações Unidas, porém ainda continuava assessorando o Secretário Geral da ONU em questões econômicas. Em 1976, um novo desafio surgiu: criar e dirigir a *Revista de la CEPAL*. Durante esse período, Prebisch publicou uma série de longos artigos que culminaria no lançamento do livro *Capitalismo periférico. Crise e transformação* (1981). Não obstante, continuava a escrever artigos curtos, principalmente sobre inflação e dívida externa, até sua morte em 1986.

Ao mesmo tempo em que esboçava uma "teoria da transformação",⁹ o economista argentino procurava rechaçar algumas críticas quanto a existência da deterioração dos termos de intercâmbio e a eficácia da industrialização substitutiva de importações.

Com relação à deterioração, Prebisch desenvolveu uma melhor explicação sobre as suas causas, dizendo que esta advinha de dois fatores: a) movimento cíclico da economia (fator conjuntural); b) elasticidade-renda da demanda (fator estrutural). Acrescentou, posterior-

mente, que a diversificação contínua que as inovações tecnológicas proporcionava nos bens e serviços, por ser maior nos bens industriais do que nos bens primários, vinha contribuindo também para a deterioração dos preços dos produtos primários em relação aos bens manufaturados.

Relatou, nesses artigos, que muitos teóricos vinham interpretando que os produtos primários tinham uma tendência inerente e irreversível a deterioração. Não era bem isto. A deterioração só ocorria quando o crescimento da oferta superava o crescimento da demanda interna ou internacional (Ibid., 1980, 1982, 1986a, 1986b).

Afirmava Prebisch que a tese da deterioração da CEPAL, que sobre ela baseava a necessidade iniludível da industrialização, teve em seu tempo, e ainda continua tendo, denúncias de indigência doutrinária por parte dos teóricos dos centros industriais. Para Prebisch, os centros continuavam procurando novas combinações para explorar os recursos naturais da periferia a baixos preços. Dizia que os centros buscavam, na verdade, interesses imediatos e teorias que respondessem aos seus interesses dominantes: "Em verdade, as teorias econômicas nem sempre prevalecem por seu rigor, senão pelos interesses que favorecem (...)" (Ibid., 1986a, p. 198). Recordou o ataque do economista canadense Jacob Viner (1892-1970) à industrialização periférica, quando este recomendou à periferia a introdução do progresso técnico na agricultura. Esta tese era refutável, segundo Prebisch, porque exigiria a industrialização para absorver a população deslocada do campo. No entanto, convinha aos centros a queda dos preços dos produtos primários que consumiam da periferia.

Segundo Prebisch, os teóricos dos países centrais sempre impugnaram a tese da deterioração dos termos de intercâmbio. Suspeitava que não era tanto a tese em si mesma,

mas porque caso se aceitasse essa tese, seria um argumento muito formal às medidas de cooperação internacional destinadas a corrigir esta debilidade da produção primária. Esta impugnação se baseava no respeito às leis do mercado no plano internacional. Havia nisto uma grande ambivalência, pois os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia protegiam e subsidiavam a sua própria produção primária.

A deterioração dos termos de intercâmbio foi o conceito mais criticado de Prebisch fora da América Latina, nos anos de 1950. Segundo Floto (1989), metade dos trabalhos escritos sobre a tese Prebisch-Singer (como ficou conhecida essa teoria), comprovavam a deterioração, outra metade não. Segundo Prebisch, os centros possuíam com frequência um duplo critério para julgar os fatos. Não reconheciam a teoria da deterioração, mas atacavam esta tendência internamente, restringindo a produção (Estados Unidos) ou protegendo o seu mercado contra as exportações da periferia (Comunidade Econômica Européia). Por outro lado, eram contrários a proteção industrial periférica.

Ainda nos anos de 1980, Prebisch defendia com ardor o processo de substituição de importações para a América Latina. O aumento da renda levava a uma diversificação da demanda, tanto de bens como de serviços. Por isto, a substituição de importações não era um fenômeno estático, posto que a diversificação cada vez maior de produtos nos centros industriais impunha novas linhas de substituições para atacar o estrangulamento externo. A diversificação era muito limitada nos produtos primários, porém parecia ilimitada nos bens industriais.

Quanto às rodadas Kennedy (1964/1967) e Tóquio (1973-1979) do GATT, Prebisch diz que favoreceram especialmente o intercâmbio dos centros, pois tratou de bens de elevada densidade de capital e tecnologia. A

⁹ A Teoria da Transformação seria "uma síntese entre socialismo e liberalismo ou, como se queira, uma versão do socialismo baseada na liberdade do indivíduo e em novas formas de convivência social" (PREBISCH, 1980, p. 167).

periferia foi novamente marginalizada, porque a liberação não chegou aos bens de menor complexidade técnica produzidos pela periferia e nem aos produtos agrícolas.

Conclusão

Depois de toda a análise e compilação anterior, podemos ainda dizer que Raúl Prebisch descartava ou negligenciava a agricultura? Acreditamos que não. A finalidade última do pensamento de Prebisch sempre foi o desenvolvimento econômico da América Latina, e este desenvolvimento não viria apenas da industrialização (via processo de substituição de importações). A agricultura tinha o seu papel, bem como o comércio internacional.

De acordo com as idéias de Prebisch, a agricultura sozinha não conseguiria lograr o objetivo do desenvolvimento. Por que? Por duas razões básicas: deterioração dos termos de intercâmbio (que agravava o desequilíbrio externo) e a baixa capacidade da agricultura de empregar o crescimento da população ativa. Assim, para resolver o problema do desequilíbrio do balanço de pagamentos e do desemprego estrutural, o único caminho vislumbrado era a industrialização. Ressaltava, porém, que caso um país agrícola não sofresse estes dois problemas, não caberia sua industrialização.

A questão não estava em defender ideologicamente a agricultura ou a indústria num programa de desenvolvimento econômico, mas sim em provar que dada a baixa absorção de mão-de-obra pela agricultura (agravada pelo progresso técnico) e o desequilíbrio crônico do balanço de pagamentos, a indústria se impunha de forma clara e única para resolver estes problemas. Prebisch, porém, não descartava o setor de serviços. Dizia que este viria com a própria indústria, absorvendo a população deslocada tanto pela agricultura como, futuramente, da própria indústria (como ocorreu em países mais adiantados).

Embora as idéias de Prebisch sobre o desenvolvimento se concentrassem na industrialização, nunca

renegou a agricultura. Tanto a indústria como a agricultura andavam juntas em seu pensamento. É certo, porém, que cabia um papel dinâmico à indústria. Isto era devido a três fatores. Primeiro, a indústria tinha a missão de absorver a população deslocada pelo progresso técnico na agricultura, pois, sem o progresso técnico, a própria agricultura não se desenvolveria; portanto, para que o setor agrícola aumentasse sua produtividade era necessário outro setor para ocupar a mão-de-obra ociosa. Segundo, a agricultura era uma atividade existente, que já vinha se realizando ao longo de séculos, enquanto a indústria era algo em formação, em busca de uma defesa teórica que provasse a sua validade no desenvolvimento da América Latina (muito embora esta indústria tenha sido criada independente de uma teoria, mas sim em razão da crise dos anos de 1930). Terceiro, a forte crítica que surgiu na época (década de 1950), contrária à industrialização dos países periféricos, necessitava de uma defesa concreta. Os teóricos neoclássicos não viam a necessidade da industrialização, cabendo à periferia o seu papel de produtor primário, de acordo com a vigente divisão internacional do trabalho.

Finalizando, outro aspecto que nos chama a atenção é a defesa consistente da reforma agrária na América Latina. Vemos que esta é uma “velha bandeira” do economista argentino (e de outros pensadores latino-americanos), que custava a chegar em nossas terras. Não bastava boa vontade, dizia Prebisch, exigia-se decisões políticas efetivas para desenvolver um projeto de reforma agrária na América Latina.

Referências

- CATTANEO, C. (1991). Prebisch y las relaciones agricultura-industria. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.43, abril.
- FLOTO, E. (1989). El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.39, diciembre.
- GONZALEZ, N. & POLLOCK, D. (1991). Del ortodoxo al conservador

ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943. *Desarrollo Económico*, vol.30, n.120.

MAGARIÑOS, M. (1991). *Diálogos con Raúl Prebisch*. México: Fondo de Cultura Económica.

PREBISCH, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1954). La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1959). La política comercial en los países insuficientemente desarrollados. Desde el punto de vista latinoamericano. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1961). Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1963). *Dinámica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

_____. (1964). *Nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____. (1968). Hacia una estrategia global del desarrollo. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. (1970). *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

_____. (1979). Prólogo. In: Rodríguez, O. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

_____. (1980). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.10, abril.

_____. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

PREBISCH, R. (1982). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, México, vol.50, n.198, 1983.

_____. (1986a). Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.28, abril.

_____. (1986b). Exposición (...) en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL (México D.F., 24 de abril de 1986). *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.29, agosto.



NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LINHA DE PESQUISA EM ECONOMIA CULTURAL

A linha de pesquisa sobre a **Economia cultural na cidade do Salvador** reúne professores, pesquisadores e estudantes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Unifacs com o objetivo de estudar e intervir, a partir de uma perspectiva crítica, na economia cultural da cidade do Salvador, propondo ações e realizando pesquisas aplicadas, que contribuam para o desenvolvimento regional e local. Especificamente visa:

1. divulgar informações e dados sobre a economia cultural, numa perspectiva crítica;
2. contribuir para a elaboração de políticas públicas que visem a geração de emprego e renda na cidade do Salvador;
3. organizar eventos (seminários, mesas redondas, viagens de campo, e fóruns permanentes de discussão etc.);
4. elaborar projetos de intervenção;
5. articular-se com outros grupos da Bahia e da região Nordeste do Brasil, não perdendo de vista as perspectivas nacional e internacional;
6. estimular o intercâmbio de pesquisadores e estudantes, brasileiros e estrangeiros.
7. participar de fóruns locais e regionais sobre a economia cultural, pobreza e inclusão social.
8. organizar e realizar seminários, palestras e cursos sobre o tema.

O projeto promove a realização de uma radiografia da Economia Cultural da cidade do Salvador, em especial dos setores que possuem efeitos multiplicadores e impacto na geração de novos negócios, emprego e renda, destacando-se:

- o carnaval;
- o candomblé;
- a música, e os instrumentos musicais de percussão;
- os mercados populares;
- o artesanato e a moda;
- a culinária.

A análise de cada um destes setores deverá conduzir a formulação de políticas públicas e a identificação de possíveis fontes financiadoras de projetos de investimento com o objetivo da geração de emprego e renda.

Atualmente divide-se o projeto em três linhas de pesquisa, a saber:

1. Manifestação cultural do espírito lúdico soteropolitano: o carnaval como uma usina de negócios.
2. As artes na economia popular de Salvador: os instrumentos musicais de percussão
3. A economicidade da religião afro : a cadeia de produção derivada do Candomblé e da Umbanda.